



Informe 11/2022, de 21 de diciembre, de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña (Comisión Permanente)

Asunto: Importe que limita el volumen de los contratos basados en un acuerdo marco.

ANTECEDENTES

I. Desde el Consorcio de Servicios Universitarios de Cataluña (CSUC) se ha solicitado el informe de esta Junta Consultiva de Contratación Pública sobre cuál es el importe que limita el valor de los contratos basados de un acuerdo marco y de sus modificaciones.

En el escrito de petición de informe se indica como antecedentes que en el acuerdo marco de suministro de energía para las entidades que participan en su grupo de compra, publicado y adjudicado el año 2017, se fijó en el pliego de cláusulas administrativas particulares un valor estimado de 371.279.198 € por los cuatro años de la duración máxima con prórrogas e incluidas las modificaciones previstas, de acuerdo con un desglose de 161.425.738 € por la vigencia inicial de 2 años; 161.425.738 € correspondientes a los 2 años de prórrogas; y 48.427.722 € correspondientes al 15% por las modificaciones previstas. Asimismo, se señala que una vez transcurridos los dos años de duración inicial (2018 y 2019), se tramitó una prórroga de un año (2020) por un importe de 80.712.869 €, de manera que el importe aprobado del acuerdo marco ascendió a 242.138.607 €, y que se decidió no prorrogar más el acuerdo marco y, por tanto, su vigencia finalizó el 31 de diciembre de 2020. Además, se hace constar también que durante la prórroga se licitaron dos contratos basados que tenían que ejecutarse durante los años 2021 y 2022, así como el importe del conjunto de los contratos derivados que se han licitado y ejecutado ha sido por el valor aprobado, de 242.138.607 €, correspondiente a los dos años de duración inicial del acuerdo marco y una prórroga de un año. Así, se formula la consulta en los siguientes términos literales:

“¿Cuál es el valor estimado que limita el importe de los contratos derivados y de las modificaciones de los contratos derivados vigentes:

- a) El importe del valor estimado del contrato que consta en el PCAP del acuerdo marco (371.279.198 €, correspondiendo a dos años de duración de acuerdo marco, dos prórrogas y las potenciales modificaciones contractuales), o bien,
- b) El importe del valor estimado del contrato aprobado, y tramitado, durante la vigencia del acuerdo marco (242.138.607 €, correspondiendo a los dos años de duración inicial del acuerdo marco más una prórroga)?

II. El artículo 4.1 del Decreto 376/1996, de 2 de diciembre, de reestructuración de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya, establece que esta Junta Consultiva informa sobre las cuestiones que, en materia de contratación pública, le sometan, entre otras, las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de la Administración de la Generalitat. Por otra parte, el artículo 11.4 del mismo Decreto atribuye a la Comisión Permanente la aprobación de los informes correspondientes.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I. Desde el CSUC se plantea la cuestión de cuál es el valor estimado que debe tenerse en cuenta a los efectos de la limitación de los contratos basados en un acuerdo marco, en el supuesto de que se hayan previsto prórrogas o modificaciones que no se lleven a cabo finalmente. En concreto, se plantea si en estos casos el valor de los contratos basados tiene que estar limitado por el valor estimado total del acuerdo marco o bien por el valor correspondiente a la duración y las prórrogas y modificaciones efectivamente producidas.

Si bien el acuerdo marco al que se alude en el escrito de petición de informe se adjudicó bajo la vigencia del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, se da respuesta a la cuestión planteada con carácter general, de acuerdo con la normativa vigente actualmente, por tanto, tomando en consideración tanto la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, como la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), teniendo en cuenta, en todo caso, que no se incluyen modificaciones significativas respecto de la regulación anterior de la cuestión que se analiza.

La LCSP configura los acuerdos marco como sistemas de racionalización de la contratación (artículo 218), que podrán celebrarse por uno o varios órganos de contratación del sector público con una o varias empresas, con el fin de fijar las condiciones a que habrán de ajustarse los contratos que pretendan adjudicar durante un período determinado, en particular por lo que respecta a los precios, y en su caso, a las cantidades previstas (artículo 219).¹

Respecto de esta definición, cabe avanzar ya ahora que la locución “en su caso”, recogida en la LCSP literalmente del artículo 33 de la Directiva 2014/24/UE, ha comportado la cuestión, sobre la que más adelante se incidirá, de si los acuerdos marco tienen que precisar necesariamente el valor de las prestaciones sobre las que tratará, es decir, el volumen de la contratación basada.²

¹ Fue la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, la que reguló la figura de los acuerdos marco en el ámbito general de los contratos de obras, de suministros y de servicios –hasta la aprobación de esta Directiva, en el ámbito comunitario se habían regulado exclusivamente sobre los sectores excluidos–, y establece en su considerando 11 la procedencia de establecer una definición comunitaria y las normas aplicables a los acuerdos marco previendo que “cuando un poder adjudicador celebre, de conformidad con las disposiciones de la presente Directiva, un acuerdo marco relativo, en particular, a la publicidad, los plazos y las condiciones para la presentación de ofertas, podrá suscribir contratos basados en dicho acuerdo marco durante la vigencia del mismo”.

² También el anexo III de la LCSP –que recoge la información que debe figurar en los anuncios reproduciendo el anexo V de la Directiva 2014/24/UE– prevé en el apartado 10 de la sección 4 que en el caso de los acuerdos marco hay que indicar en el anuncio de licitación “en la medida de lo posible” el valor o el orden de magnitud y el número de los contratos que se vayan a adjudicar.

Por lo que se refiere a la naturaleza de este sistema de racionalización, tradicionalmente la doctrina y la jurisprudencia han señalado que los acuerdos marco tienen carácter de contrato normativo o de precontrato, en tanto que fijan unas condiciones generales que permiten celebrar los contratos futuros. En este sentido, el Consejo de Estado afirmó en el [Dictamen 1116/2015](#), de 10 de marzo de 2016, sobre el Anteproyecto de la LCSP, que “el acuerdo marco constituye un negocio jurídico de naturaleza normativa o precontractual cuya finalidad es establecer las condiciones que han de regir los contratos subsiguientes durante un período determinado”, si bien el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha afirmado en la [Sentencia de 19 de diciembre de 2018](#) (asunto C-216/17) que “el acuerdo marco está comprendido, en general, en el concepto de contrato público en la medida en que confiere una unidad a los diversos contratos específicos que regula” –afirmación que se reproduce también en la [Sentencia de 17 de julio de 2021](#) (asunto C-23/20).

Así, las partes de los acuerdos marco se obligan a contratar de una forma determinada, bien de conformidad con el acuerdo marco que establece todos los términos de estos contratos futuros, o bien, en caso de los acuerdos marco que no los establecen, fijando estos términos en las licitaciones posteriores en las que se concretan –y se distinguen, por tanto, dos tipologías de acuerdos marco, los que fijan todos los términos, denominados por la doctrina “contratos marco”, de los que no los fijan, que son los acuerdos marco *stricto sensu* y, también, en función de si se suscriben con un único operador económico o con varios.³

En cuanto a la duración de los acuerdos marco, de acuerdo con el artículo 219 de la LCSP no puede exceder con carácter general de cuatro años, excepto casos excepcionales debidamente justificados, y parece que nada obsta para que, de acuerdo con el régimen general de duración y prórroga de los contratos contenida en el artículo 29 de la LCSP, puedan prever una o más prórrogas, si bien ni estos dos preceptos de la LCSP, ni la Directiva 2014/24/UE hacen referencia expresa a esta posibilidad –de hecho, la única referencia en la Directiva a la prórroga es la que hay en el artículo 5, relativo a los métodos de cálculo del valor estimado y al que se aludirá en la siguiente consideración jurídica, y se refiere expresamente a la “prórroga de los contratos” a pesar de que en este precepto se alude generalmente a las “contrataciones”.

Además, tal como ahora dispone expresamente aquel mismo artículo 219 de la LCSP, la duración de los contratos basados será independiente de la del acuerdo marco, si bien sólo podrán adjudicarse contratos basados durante la vigencia del acuerdo marco, y se regirá también por lo establecido en el artículo 29 de la LCSP y por los pliegos reguladores del

³ La Dirección General de Mercado Interior y Servicios de la Comisión Europea, en la [“Nota explicativa – Acuerdos marco – Directiva clásica”](#) –documento CC/2005/03 de 14 de julio de 2005– ya señaló que “las disposiciones se refieren en realidad a dos situaciones diferentes: los acuerdos marco que establecen todos sus términos y los que no establecen todos ellos. Exclusivamente con fines explicativos, el primer tipo se puede llamar contratos marco y el segundo acuerdos marco en sentido estricto. (...) También es útil recordar que los acuerdos marco que establecen todos los términos (contratos marco) son contratos públicos “tradicionales” y que por tanto su uso era posible en virtud de las viejas Directivas Clásicas, siempre que se celebraran de conformidad con las disposiciones de procedimiento de estas Directivas”.

acuerdo marco.⁴

II. Para responder a la cuestión planteada hay que hacer referencia a los conceptos económicos de presupuesto base de licitación y de valor estimado, así como a su determinación y funcionalidad en los acuerdos marco.

Tal como dispone actualmente el artículo 100 de la LCSP, el presupuesto base de licitación es el límite máximo de gasto que en virtud de un contrato puede comprometer el órgano de contratación, IVA incluido, que debe ser adecuado a los precios de mercado y debe figurar desglosado en el pliego de todos los contratos. Sin embargo, en la tramitación de los sistemas de racionalización de la contratación, como los acuerdos marco, no tiene que aprobarse previamente. Como es sabido, ciertamente, al no tratarse estos sistemas de contratos, con su celebración no se generan obligaciones inmediatas en firme, en tanto que no se satisfacen directamente las necesidades previstas, de manera que con ellos no se realiza ni se compromete ningún gasto por parte del órgano de contratación, sino que el gasto se concretará en los contratos singulares que se celebrarán de acuerdo con lo que prevé el sistema de racionalización. Por tanto, no es exigible en el momento de la celebración de los acuerdos marco la existencia de crédito adecuado y suficiente, sino que el compromiso de gasto se exigirá en los contratos basados que hay que formalizar para satisfacer las necesidades previstas para las que se han constituido.⁵

Por otra parte, el artículo 101 de la LCSP regula y define el valor estimado, y dispone que el de los “contratos de obras, suministros y servicios” se determina tomando el importe total pagadero según las estimaciones del órgano de contratación, sin incluir el IVA. Además,

⁴ La cuestión de si la duración de los contratos basados en un acuerdo marco era independiente de la duración de éste, de manera que podía excederla, fue objeto de análisis por parte de varias juntas consultivas –por parte de ésta mediante el [Informe 7/2008, de 7 de julio](#). Posteriormente, la propia Directiva 2014/24/UE afirmó en el considerando 62 que “cabe aclarar que mientras que los contratos basados en un acuerdo marco se adjudican antes del final de la validez del propio acuerdo marco, no es necesario que la duración de los contratos individuales basados en un acuerdo marco coincida con la duración de dicho acuerdo marco, sino que puede ser más corto o largo, como proceda” y se recogió esta independencia de duración tanto en el artículo 33 de la Directiva 2014/24/UE, como en el artículo 219 de la LCSP.

⁵ En este sentido, en la [Resolución 501/2018, de 18 de mayo](#), del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales se señala que el acuerdo marco “no genera obligaciones inmediatas en firme” y que el órgano de contratación “no se compromete a un concreto gasto inmediato y específico, sino genérico a concretar en singulares contratos a celebrar de acuerdo con lo previsto en el AM y en el plazo de su duración real inicial”. Asimismo, la Comisión Consultiva de Contratación Pública de Andalucía afirma en el [Informe 2/2015, de 15 de julio](#), que “no siendo el acuerdo marco un contrato no va a comportar gasto, por lo que no es exigible la existencia de crédito adecuado y suficiente” y que “serán los contratos basados en el acuerdo marco los que requerirán un compromiso presupuestario” y, en términos similares, la Junta de Contratación Administrativa de Aragón recuerda en el [Informe 5/2010, de 14 de abril](#), que los acuerdos marco “no significan la realización inmediata del gasto público” y por tanto “su celebración no va a conllevar la emisión de ningún tipo de documento de gestión presupuestaria”, en tanto que estos expedientes sólo responden al hecho de que haya “unas necesidades reales de adquisición de los bienes objeto del contrato, de las que solo se hace una mera estimación o previsión para el período de tiempo de que se trate”.

dispone que en el cálculo del valor estimado, ya no de aquellos contratos, sino en general, deberán tenerse en cuenta, como mínimo, los costes derivados de las normativas laborales, otros que se deriven de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial, así como las eventuales prórrogas “del contrato”, la cuantía de las primas o pagos a las empresas licitadoras que se hayan previsto y el importe máximo que pueda alcanzar el contrato modificado teniendo en cuenta todas las modificaciones al alza previstas. Y para los sistemas de racionalización de la compra, el apartado 13 del mismo artículo 101 de la LCSP dispone que se tendrá en cuenta el valor máximo estimado, IVA excluido, del conjunto de contratos previstos durante la duración total del acuerdo marco o del sistema dinámico de adquisición.

El artículo 5 de la Directiva 2014/24/UE, relativo a los “métodos de cálculo del valor estimado de la contratación” y que aquel artículo 101 de la LCSP transpone, dispone que el cálculo del valor estimado “de una contratación” se basará en el importe total a pagar, IVA excluido, estimado por el poder adjudicador, incluido cualquier tipo de opción, las “eventuales prórrogas de los contratos” que consten expresamente en los pliegos y los premios o pagos previstos para los candidatos o licitadores; y, específicamente en los acuerdos marco y los sistemas dinámicos de adquisición, el apartado 5 dispone que “el valor que se tendrá en cuenta” –por tanto, parece referirse a un único valor– será el valor máximo estimado, IVA excluido, del conjunto de “contratos previstos” durante todo su periodo de vigencia. En todo caso, el valor máximo que se estima que puedan alcanzar los contratos que se prevé celebrar durante la vigencia de un acuerdo marco, que constituirá su valor estimado, incluye tanto cualquier tipo de opción y premios o pagos, en tanto que formarán parte del valor máximo que se estima que tengan los contratos basados para los que se prevean; como el valor de las modificaciones y prórrogas de los contratos basados que se prevean, que también formarán parte del valor que como máximo se estima que tengan el conjunto de contratos basados previstos; y las prórrogas del mismo acuerdo marco en su caso previstas, que determinarán cuál es el conjunto de contratos que se celebre “durante todo su periodo de vigencia”.

En definitiva, el valor estimado de las contrataciones es una cifra no cerrada que refleja el importe máximo pagador previsto por el órgano de contratación por todos los conceptos legales señalados, que constituye una estimación de los importes que corresponden a los diferentes conceptos que lo incluyen y a los que responden, como las prórrogas, las modificaciones y las primas, para el caso de que efectivamente se den. En este sentido, el valor estimado de los contratos puede llegar a no alcanzarse en la ejecución, por ejemplo, en caso de que no se den las circunstancias que se previó que eventualmente se pudieran dar, como determinadas modificaciones o prórrogas, para las que se había computado el importe máximo para cubrir las; y también puede llegar a superarse, para el caso que se den circunstancias que comporten una modificación de los contratos no previstas, para las que no se hubiera previsto el importe máximo para cubrir las. En cambio, respecto a los acuerdos marco, el valor estimado es el valor máximo de los contratos basados previstos en su duración y, desde este punto de vista y dado que, como se verá a continuación opera como límite de estos contratos, parece que únicamente debería poder superarse en caso de modificación no prevista del mismo acuerdo marco, pero no en caso de modificación no prevista de los contratos basados.

Además, el valor estimado, que tiene que figurar en todos los contratos y sistemas de racionalización de la contratación, determina el umbral de sujeción a regulación armonizada, el procedimiento de adjudicación, la publicidad y el régimen de recursos –así como la

clasificación exigible para los contratos de obras.

III. Dado el concepto de valor estimado de la contratación, se había entendido y así lo habían afirmado varias juntas consultivas, que su virtualidad era determinar los aspectos relativos a la licitación señalados y no, en cambio, constituir un tope cuantitativo del conjunto de contratos basados futuros que podrán celebrarse durante la vigencia de un acuerdo marco, indicando que este volumen es indeterminado y estimado en el momento de la celebración del acuerdo marco, en tanto que se concretaría en los que resultaran necesarios durante el periodo concreto a que se refiriera el acuerdo.⁶

De hecho, el propio TJUE afirma en la [Sentencia de 17 de julio de 2021](#) (asunto C-23/20), ya mencionada, que “algunas disposiciones de la Directiva 2014/24, consideradas aisladamente, pueden dar a entender que el poder adjudicador dispone de un margen de apreciación en cuanto a la oportunidad de indicar, en el anuncio de licitación, un valor máximo de los productos que deben suministrarse en virtud de un acuerdo marco”.

Sin embargo, en esta misma Sentencia el TJUE precisa que la simple interpretación literal de las disposiciones de la Directiva que aluden a la indicación “en la medida de lo posible” del valor o el orden de magnitud y de la frecuencia de los contratos que se adjudicarán y “en su caso” de las cantidades previstas –anexo V y artículo 33 de la Directiva 2014/24/UE, respectivamente, a los que ya se ha aludido– no es concluyente para determinar si un anuncio de licitación debe indicar la cuantía o valor estimados y una cantidad o un valor máximos. Así, afirma que “a la luz de los principios de igualdad de trato y de transparencia (...) y del sistema general de esta Directiva, no puede admitirse que el poder adjudicador se abstenga de indicar, en el anuncio de licitación, un valor máximo de los productos que deben suministrarse en

⁶ Sobre la base de la aplicación de estos conceptos de presupuesto y valor estimado a los acuerdos marco, y dado su carácter de “contrato normativo” o “precontrato”, se ha afirmado la no limitación cuantitativa de los contratos basados por el valor estimado de los acuerdos marco, por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en el [Informe 17/2012](#), en tanto que “este concepto del valor estimado no opera en la fase de ejecución del contrato, sino en la fase de preparación y adjudicación, incluso en la impugnación de diversos aspectos de la contratación, pero no en la fase de ejecución”, que “el acuerdo marco no tiene límite cuantitativo de gasto, ya que no tiene presupuesto al no implicar obligación económica alguna, sin perjuicio de las estimaciones que se contengan en el expediente a los efectos de justificar la celebración de un acuerdo marco para satisfacer ciertas necesidades públicas y someterlo no al régimen de los contratos sujetos a regulación armonizada”, y que “sería conveniente que el órgano de contratación adoptase alguna medida para reducir al mínimo la eventualidad de que el importe del conjunto de los contratos derivados llegue a ser manifiestamente desproporcionado respecto del valor estimado del acuerdo marco en el que se basan”.

También la Junta Consultiva de Baleares en el [Informe 9/2013, de 19 de junio de 2014](#), afirma que “no resulta admisible interpretar que el valor estimado de un acuerdo marco opera como presupuesto del conjunto de los contratos que pueden basarse en el mismo, dado que una interpretación en este sentido supondría equiparar los conceptos de valor estimado y de presupuesto (...) y también supondría, en definitiva, establecer una limitación que no prevé la normativa en materia de contratación”, si bien, aunque concluye la posibilidad de que los contratos basados superen conjuntamente el valor estimado del acuerdo marco, apunta que “sería conveniente que el órgano de contratación adoptase alguna medida para reducir al mínimo la eventualidad de que el importe del conjunto de los contratos derivados llegue a ser manifiestamente desproporcionado respecto del valor estimado del acuerdo marco en el que se basan”.

virtud de un acuerdo marco”, en tanto que los principios de igualdad de trato, no discriminación y transparencia, que implican que todas las condiciones de un procedimiento de adjudicación estén formuladas de forma clara, precisa e inequívoca en el anuncio o en el pliego de condiciones, resultarían afectados “si el poder adjudicador originariamente parte en el acuerdo marco no indicase el valor o la cantidad máximos sobre los que versa el acuerdo”; y concluye “que el anuncio de licitación debe indicar la cantidad o el valor estimados y una cantidad o un valor máximos de los productos que deben suministrarse en virtud de un acuerdo marco y que, una vez alcanzado dicho límite, se agotarán los efectos de ese acuerdo marco”.⁷

En el mismo sentido se había pronunciado ya el TJUE en la [Sentencia de 19 de diciembre de 2018](#) (asunto C-216/17), también mencionada, en la que –además de recordar que “los procedimientos de adjudicación de contratos basados en un acuerdo marco solo serán aplicables entre los poderes adjudicadores claramente identificados”, si bien no se exige que todo poder adjudicador “haya participado en la firma del acuerdo marco para poder adjudicar posteriormente un contrato subsiguiente” sino que “basta con que tal poder adjudicador aparezca como un beneficiario potencial de dicho acuerdo marco desde la fecha de su celebración, al estar claramente designado en los documentos de la licitación mediante una mención expresa que dé a conocer dicha posibilidad tanto al propio poder adjudicador como a cualquier operador interesado”–, afirma que “cuando se celebre un acuerdo marco con un único operador económico (...) el poder adjudicador originariamente parte en el acuerdo marco únicamente puede comprometerse, en su propio nombre y por cuenta de los potenciales poderes adjudicadores que estén claramente designados en dicho acuerdo, hasta un determinado volumen y que, una vez alcanzado dicho límite, se agotarán los efectos de ese acuerdo”.⁸

Por tanto, si bien como se ha dicho la disponibilidad presupuestaria tiene que hacerse efectiva en el momento de los contratos basados, siendo el presupuesto base y la correspondiente autorización del gasto de cada contrato basado lo que determinará que se puedan realizar, hasta el límite cuantitativo del presupuesto máximo autorizado de gasto para el período de duración establecido, en los acuerdos marco tiene que establecerse obligatoriamente el valor o la cantidad máxima de los contratos que se basarán. Así lo ha señalado el TJUE en estas sentencias de 19 de diciembre de 2018 y de 17 de julio de 2021, en las que se afirma que “si bien solo está sujeto a una obligación de medios cuando se trata de precisar el valor y la frecuencia de cada uno de los contratos subsiguientes que se han de adjudicar, el poder adjudicador originariamente parte en el acuerdo marco debe imperativamente precisar, en

⁷ De hecho, el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1780 de la Comisión, de 23 de septiembre, por el que se establecen formularios normalizados para la publicación de anuncios en el ámbito de la contratación pública, modificado recientemente por el Reglamento de Ejecución (UE) 2022/2303 de la Comisión, de 24 de noviembre de 2022, establece el campo “acuerdo marco: valor máximo” que debe constar en el anuncio de licitación y lo describe como el valor máximo del acuerdo marco para el procedimiento de contratación pública o el lote durante toda su duración, incluidas las opciones y las renovaciones.

⁸ Además, señala que esta precisión no puede consistir en una referencia a las necesidades ordinarias de los poderes adjudicadores, dado que “aun suponiendo que una referencia a las necesidades ordinarias de los poderes adjudicadores claramente designados en el acuerdo marco pueda resultar suficientemente expresa para los operadores económicos nacionales, no cabe presumir que ocurra lo mismo para un operador económico establecido en otro Estado miembro”.

cambio, el volumen global en el que podrán inscribirse los contratos subsiguientes”.

Por tanto, el hecho de no estar obligado a la disposición de medios en el acuerdo marco, sino en los basados, no obsta la obligación de precisar en el acuerdo el valor estimado que opera como volumen máximo global y este valor o cantidad máxima de contratos basados tiene carácter limitativo, de manera que una vez alcanzado impide que puedan continuar los efectos del acuerdo.

Conviene precisar que en la Sentencia de 19 de diciembre de 2018 el TJUE afirma que los poderes adjudicadores sólo pueden comprometerse hasta un determinado volumen máximo que opera como tope y determina el agotamiento de los efectos del acuerdo marco, y hace referencia a un acuerdo marco con un único operador económico y señalando que así se deduce del tenor del artículo 32.3 de la Directiva 2004/18 que, en los mismos términos que la actual Directiva 2014/24/UE, dispone que “cuando se celebre un acuerdo marco con un único operador económico, los contratos basados en este acuerdo marco se adjudicarán con arreglo a los términos establecidos en el mismo”. Sin embargo, el Tribunal también basa esta afirmación en el hecho –predicable de todos los acuerdos marco, también de los celebrados con varios operadores económicos– que exigir del poder adjudicador que indique dicha cantidad o valor máximos de las prestaciones que cubrirá el acuerdo “plasma la prohibición de recurrir a los acuerdos marco de manera abusiva o de manera que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada”.

Asimismo, en la Sentencia de 17 de julio de 2021, también referida a un acuerdo marco con un sólo operador económico, el TJUE reproduce el carácter limitativo del valor máximo de contratos basados y el consiguiente agotamiento de los efectos del acuerdo marco basándose en esta misma última consideración que de otro modo podría “suponer una utilización abusiva o una utilización dirigida a impedir, restringir o falsear la competencia” y también en el hecho de que “una interpretación extensiva de la obligación de definir el valor o la cantidad máximos estimados cubiertos por el acuerdo marco podría también, por una parte, privar de efecto útil a la norma (...) según la cual los contratos basados en un acuerdo marco no podrán en ningún caso introducir modificaciones sustanciales en los términos establecidos en dicho acuerdo marco” –norma aplicable a todos los acuerdos marco, no sólo a los celebrados con un solo operador económico.⁹

Ciertamente, establecer este valor máximo permite a las posibles empresas interesadas saber, no ya a modo de previsión o estimación, sino a modo de límite vinculante jurídicamente, el importe total que podrán alcanzar los contratos basados durante la duración total del acuerdo marco, de manera que les permite conocer la cifra de negocio que les podrá comportar –con mayor certeza en el caso de los acuerdos marco celebrados con una única

⁹ De hecho, en esta Sentencia el TJUE declara, en términos generales, sin hacer referencia únicamente a los acuerdos marco celebrados con un único operador económico, que “el artículo 49 de la Directiva 2014/24/UE (...) y los puntos 7, 8 y 10, letra a), de la parte C del anexo V de esta, leídos en relación con el artículo 33 de la misma Directiva y los principios de igualdad de trato y de transparencia establecidos en su artículo 18, apartado 1, deben interpretarse en el sentido de que el anuncio de licitación debe indicar la cantidad o el valor estimados y una cantidad o un valor máximos de los productos que deben suministrarse en virtud de un acuerdo marco y que, una vez alcanzado dicho límite, se agotarán los efectos de ese acuerdo marco”.

empresa, pero también en el caso de los celebrados con diversas—, lo que puede influir tanto en su interés en participar, como en su oferta y en la responsabilidad que asumen.¹⁰

En todo caso, no es desconocida la dificultad —puesta de manifiesto en los informes 17/2012 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado y 9/2013 de la Junta Consultiva de Baleares a los que se ha aludido anteriormente— que puede comportar hacer el estudio y la estimación, con carácter previo al inicio del procedimiento de contratación del acuerdo marco, de las necesidades que los órganos afectados pueden tener durante su duración total, más en el caso de los que se celebran por una pluralidad de poderes adjudicadores debidamente identificados en el acuerdo marco. Sin embargo, como se ha visto, la exigencia de que esta cifra sea ajustada al volumen de contratos basados que efectivamente se celebren deriva directamente del derecho comunitario en materia de contratación pública y los principios que lo inspiran.

A este efecto, se puede prever en el acuerdo marco su modificación, con cumplimiento lógicamente de los requisitos establecidos por la normativa de contratación pública, para cubrir eventuales desviaciones o desajustes de cálculo que puedan producirse —opción diferente es la previsión de modificación de los mismos contratos basados a que se alude en el escrito de petición de informe. En este sentido, en la Sentencia del TJUE de 17 de julio de 2021, después de afirmar que una vez alcanzado el límite máximo previsto se agotan los efectos del acuerdo marco recuerda, a modo de “precisión complementaria”, también se afirma que “se admiten, con arreglo al artículo 33, apartado 2, párrafo tercero, y al artículo 72 de la Directiva 2014/24, aquellas modificaciones del acuerdo marco que no tengan carácter sustancial, entendiéndose que, por principio, tal modificación reviste carácter consensual, de modo que se requiere el acuerdo del adjudicatario”. En caso de hacer uso de esta posibilidad, y de acuerdo con lo que se ha señalado hasta este punto, se puede responder ya parte de la cuestión planteada, en el sentido de que hay que entender que el importe correspondiente, tanto a las modificaciones previstas de los acuerdos marco, como a las previstas de los contratos basados, se considera incluida en el valor máximo del acuerdo marco que pueden alcanzar los contratos basados con independencia de que efectivamente lleguen a producirse.

IV. Una vez constatada la exigencia, de conformidad con la jurisprudencia del TJUE, de que los acuerdos marco estén perfectamente delimitados, tanto subjetivamente, respecto a los poderes adjudicadores que los podrán aplicar, como objetivamente, respecto a las cantidades y al valor estimado y máximo de los contratos basados, que opera como límite con carácter jurídicamente vinculante de manera que una vez alcanzado se agotan los efectos del acuerdo marco, hay que dar respuesta a la cuestión de si este límite tiene que venir dado por el valor estimado total del acuerdo marco o bien únicamente por el valor correspondiente a la duración

¹⁰ En la Sentencia del TJUE de 17 de julio de 2021 se señala que “la indicación por parte del poder adjudicador de la cantidad o el valor estimados y de una cantidad o un valor máximos de los productos que deben suministrarse en virtud de un acuerdo marco reviste una importancia considerable para un licitador, ya que este podrá apreciar, sobre la base de esta estimación, su capacidad para cumplir las obligaciones derivadas de dicho acuerdo marco” y que el carácter no vinculante de aquella cantidad o valor máximo comportaría que “podría exigirse la responsabilidad contractual del adjudicatario por falta de ejecución del acuerdo marco si este no lograra suministrar las cantidades solicitadas por el poder adjudicador, aun cuando estas fuesen superiores a la cantidad máxima indicada en el anuncio de licitación”.

y a las prórrogas efectivamente producidas.

Esta cuestión, en definitiva, comporta tener que determinar si esta limitación máxima tiene que considerarse referida al valor estimado global del acuerdo marco, con independencia del momento en que, estando vigente el acuerdo marco, se produzcan los contratos basados o con independencia de cuál acabe siendo la duración efectiva del acuerdo marco. Para dar respuesta hay que tener en cuenta, en primer lugar, que si bien en el caso de los contratos los importes correspondientes a las modificaciones y las prórrogas previstos en el cálculo del valor estimado aplicarán en caso de que efectivamente se produzcan estas situaciones contractuales, no “agotándose” las cuantías estimadas previstas por estos conceptos en caso de que no lleguen a producirse, en el caso de los sistemas de racionalización de la compra sería posible y, de hecho, muy probable, que el valor estimado pudiera alcanzarse en un encaje temporal diferente al previsto inicialmente, dada su naturaleza no contractual, sino de acuerdo para fijar las condiciones relativas a la publicidad, a los plazos y a las condiciones para presentar ofertas durante su vigencia.

En este sentido, la prórroga de los contratos es una eventualidad que, sólo para el caso de que opere, dará lugar a una nueva disposición presupuestaria por el importe y para el tiempo estipulado, sin que sea posible disponer del importe correspondiente a la prórroga antes de la misma, ni para un concepto diferente de ésta. En cambio, la falta de necesidad de disposición presupuestaria en el caso de los acuerdos marco, permitiría poder disponer durante la vigencia del acuerdo marco del importe máximo fijado y seguir adjudicando contratos basados hasta agotar el importe en un período anterior al de prórroga prevista.

Sin embargo, también hay que tener en cuenta el anexo III de la LCSP, al que ya se ha hecho referencia en las consideraciones jurídicas anteriores –y que transcribe, como se ha dicho, el anexo V de la Directiva– que incluye entre la información que tiene que constar en los anuncios de los acuerdos marco la frecuencia de los contratos que se vayan a adjudicar bajo su vigencia, junto con el valor estimado del acuerdo. Así, este anexo recoge la información que debe figurar en los anuncios de los acuerdos marco estableciendo la indicación “del valor o del orden de magnitud y de la frecuencia de los contratos que se van a adjudicar” en el apartado 10 de la sección 4, relativo al calendario para la entrega de los suministros, obras o servicios y duración –en lugar del apartado 8 del anexo, relativo al valor estimado de los contratos–, de manera que en el caso de los acuerdos marco se hace referencia a la determinación del valor estimado conjuntamente a su calendario y duración, vinculando esta determinación del valor con el momento en que se producirán los basados, para el necesario conocimiento de las empresas, no sólo de cuántos contratos basados y con qué valor se harán, sino también de cuándo se harán, con qué frecuencia.

No obstante, se podría interpretar lo que afirma el TJUE en la Sentencia de 17 de julio de 2021 ya mencionada, que la simple interpretación literal de las disposiciones de la Directiva que aluden a la indicación “en la medida de lo posible” del valor o el orden de magnitud y la frecuencia de los contratos que se adjudicarán no es concluyente y que “a la luz de los principios de igualdad de trato y de transparencia (...) y del sistema general de esta Directiva, no puede admitirse que el poder adjudicador se abstenga de indicar, en el anuncio de licitación, un valor máximo de los productos que deben suministrarse en virtud de un acuerdo marco”, en el sentido de que, respecto a la determinación de la frecuencia de los contratos basados, con una interpretación literal no se vulnerarían los mencionados principios.

De hecho, el mismo TJUE entiende y admite en las sentencias a que se ha hecho referencia en las consideraciones jurídicas anteriores, que los efectos de un acuerdo marco puedan acabar antes de la finalización de su duración si se llega al límite máximo establecido, de manera que la duración del acuerdo marco quedaría supeditada a su valor estimado, el cual está estrechamente vinculado a la frecuencia de los contratos basados. Así, de acuerdo con lo que señala el TJUE, está claro que los efectos del acuerdo marco se agotan una vez alcanzado el límite máximo de contratos basados fijado y eso aunque la duración prevista del acuerdo marco no se hubiera agotado, de manera que esta duración tendría que ser necesariamente inferior a la establecida inicialmente en caso de que se alcance el límite máximo antes de que finalice, y eso también en el caso de que la duración se hubiera previsto con posibilidad de prórroga. Desde este punto de vista, la limitación del valor estimado del acuerdo marco es global, por toda su duración, y podría responderse la cuestión planteada en el sentido de que el importe que limita los contratos basados de un acuerdo es el valor estimado total del acuerdo marco, no únicamente el correspondiente a la duración y a las prórrogas efectivamente producidas, más teniendo en cuenta que la duración de los contratos basados es, como se ha dicho, independiente de la de los acuerdos marco, de manera que sólo determinan el momento de celebración del contrato basado, que tiene que darse durante la vigencia del acuerdo marco, no en el momento de la ejecución y, por tanto, de producción del gasto.

En este orden de consideraciones, desde el momento que queda fijado con carácter previo tanto el valor y las cantidades máximas como la duración máxima prevista, siempre que se respeten estas limitaciones, no parecería contrario al derecho comunitario de contratación pública ni a los principios que lo inspiran que el valor económico máximo de basados se agotara sin hacer uso de la duración máxima prevista, también en caso de que se haya previsto articularla mediante prórroga –más teniendo en cuenta que, dada la naturaleza de los acuerdos marco, el establecimiento de prórrogas equivale a estimar su duración máxima posibilitando ampliar la habilitación para seguir adjudicando contratos bajo las condiciones fijadas, previéndolo en los pliegos y, por tanto, siendo conocido por todas las empresas.¹¹

En todo caso, en la medida en que en la información que se pone a disposición de las empresas interesadas en las licitaciones de los acuerdos marco se haya indicado el valor de los contratos basados con su frecuencia estimada, hay que entender necesario el respeto a

¹¹ En la misma Sentencia de 17 de julio de 2021, después de afirmar que “los principios de transparencia y de igualdad de trato (...) se oponen a que un poder adjudicador se limite a comunicar información parcial sobre el objeto y el alcance previsto desde el punto de vista cuantitativo o financiero de un acuerdo marco”, el TJUE señala que la indicación de la cantidad o valor estimados y máximos pueden preverse de manera global –si bien haciendo referencia a los poderes adjudicadores que podrán hacer uso del acuerdo marco, no respecto del reparto de los basados en las diferentes anualidades–, ya que “tal mención resulta suficiente para garantizar el respeto de los principios de transparencia y de igualdad de trato”. Además, también afirma que nada obsta completar la información que se da a las empresas “y permitirles apreciar de la mejor forma posible la conveniencia de presentar una oferta”, estableciendo adicionalmente la subdivisión de la cantidad estimada global o el valor estimado global de los productos que deben suministrarse en virtud del acuerdo marco de forma separada, para cada uno de los poderes adjudicadores que se prevé que sean parte, “en particular, cuando, habida cuenta de las condiciones de ejecución de los contratos públicos subsiguientes, se invite a los operadores económicos a presentar ofertas para todos los lotes o para todas las posiciones mencionadas en el anuncio de licitación o cuando los contratos subsiguientes deban ejecutarse en lugares alejados”.

dicha frecuencia, que debería ser tenida en cuenta por las empresas licitadoras al presentar sus ofertas y el compromiso que adquirirían, dada la trascendencia de los diferentes momentos en que se produzca un determinado volumen de contratación basada. Por tanto, en estos casos, en los que se incardina el supuesto planteado en el escrito de petición de informe –en el que se han indicado las cuantías de contratos basados que se llevarían a cabo en las diferentes anualidades–, hay que considerar que no se pueden celebrar contratos basados incumpliendo las indicaciones con respecto al calendario fijadas por el mismo órgano de contratación, de manera que habría que llevar a cabo únicamente los contratos basados de acuerdo con éste. Así, el volumen de contratos basados que pudiera llevarse a cabo en cada período del acuerdo marco sería el que se habría fijado y no superior, aunque el volumen máximo previsto por el acuerdo marco no se hubiera alcanzado. Por tanto, el carácter global del valor máximo de contratación basada del acuerdo marco viene limitado por la conveniencia, o incluso exigencia, de que la frecuencia del volumen de contratos basados se ajuste a las estimaciones de calendario previsto, de manera que no es procedente incluir volumen de contratación basada en una anualidad diferente a la prevista.

En definitiva, dada la naturaleza del acuerdo marco y la conceptualización de su valor estimado, que constituye el límite económico del valor de los contratos basados que se pueden adjudicar bajo su vigencia, procede responder la cuestión planteada en el sentido de que es el volumen máximo estimado de los acuerdos marco correspondiente a toda su duración, lo que limita la contratación basada. Sin embargo, en la medida en que, como es el caso del supuesto de hecho sobre el que se solicita informe, el acuerdo marco incluye la frecuencia y la estimación temporal de los contratos basados, previsión que parece necesario que conste para que las empresas puedan apreciar tanto su interés como su capacidad para cumplir las obligaciones derivadas del acuerdo marco y para garantizar un mayor respeto de los principios de publicidad y transparencia, es necesario que se respete, ajustando con carácter general la frecuencia del volumen de contratos basados a las estimaciones de calendario previsto.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa formula las siguientes

CONCLUSIONES

I. De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y como exigencia derivada tanto de los principios de igualdad de trato y transparencia, como de la obligación de no recurrir a los acuerdos marco de manera abusiva o que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada, los acuerdos marco deben estar debidamente delimitados, subjetivamente, con la identificación correcta de los poderes adjudicadores que los podrán aplicar, y objetivamente, respecto a las cantidades y al valor estimado y máximo de los contratos basados que opera como límite con carácter jurídicamente vinculante, de manera que una vez alcanzado se agotan los efectos del acuerdo marco.

II. Dada la naturaleza de los acuerdos marco y la conceptualización de su valor estimado, que constituye el límite económico del valor de los contratos basados que pueden adjudicarse bajo su vigencia, el volumen que limita la contratación basada es el global máximo fijado, correspondiendo a toda su duración. Sin embargo, y dado que los acuerdos marco deben

incluir la frecuencia y la estimación temporal de los contratos basados, para que las empresas puedan apreciar tanto su interés como su capacidad para cumplir las obligaciones derivadas del acuerdo marco y para garantizar un mayor respeto de los principios de publicidad y transparencia, el carácter global de aquel valor máximo viene limitado por el ajuste a las estimaciones de calendario previsto en los acuerdos marco para la contratación basada.

III. En caso de que en los pliegos de los acuerdos marco se prevea la posible modificación para cubrir eventuales desajustes de cálculo en el valor máximo de los contratos basados, dada la dificultad que puede comportar en muchas ocasiones hacer la estimación, con carácter previo al inicio del procedimiento de contratación de los acuerdo marco, de las necesidades que tendrán durante toda su vigencia los poderes adjudicadores debidamente identificados como potenciales beneficiarios, como también si se prevé la modificación de los contratos basados, el importe correspondiente a estas modificaciones se encuentra incluido en el valor máximo del acuerdo marco que pueden alcanzar los contratos basados con independencia de que efectivamente lleguen a producirse.

Barcelona, 21 de diciembre de 2022